



Etnografia Política e Violência Doméstica em Sergipe¹

Verônica de Barros SANTOS²,
Wilson José Ferreira de OLIVEIRA³
Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE

Resumo

A violência doméstica tornou-se um problema social no contexto dos direitos humanos das mulheres e passou a ser matéria de políticas públicas. Este estudo observou a política pública de enfrentamento da violência doméstica em Sergipe com o objetivo de identificar as dinâmicas de funcionamento e possíveis fissuras existentes. A partir da observação de grupos de discussões organizados por lideranças da Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em Sergipe, da consulta a documentos e do acesso a informações em sites oficiais, identificamos algumas defasagens e conflitos na sua estrutura e funcionamento, nas dinâmicas de articulação entre os principais órgãos estatais e na forma de atuação dos profissionais vinculados a tal política.

Palavras-Chave: Etnografia Política, Políticas Públicas; Violência Doméstica

Introdução

Esse estudo é um desdobramento da pesquisa Etnografia Política da Rede de Atendimento Disponível para Enfrentamento da Violência Doméstica Contra Mulheres em Sergipe. Tal pesquisa se inclui em um conjunto de investigações promovido pelo Núcleo de Análises e Pesquisas em Políticas Públicas de Segurança e Cidadania (NAPSEC) da Secretaria de Segurança Pública de Sergipe, em convênio com a Fundação de Apoio à Pesquisa e a Inovação Tecnológica e Científica (FAPITEC) e a Universidade Federal de Sergipe (UFS).

O convênio faz parte de um projeto que tem como objetivo fomentar pesquisas que auxiliem na compreensão dos problemas que envolvem a segurança pública no estado, de modo a identificar esses problemas e apontar possíveis formas de solução. A colaboração dessa investigação no convênio foi a realização de uma pesquisa voltada para política de enfrentamento da violência doméstica no estado, a partir de um estudo voltado para a Rede de Enfrentamento à Violência Contra as

¹ Trabalho apresentado no GT 2 – Dinâmicas do Poder e Práticas Políticas do III Seminário Nacional de Sociologia, realizado de forma remota de 08 a 16 de outubro de 2020.

² Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe, e-mail: veronica.barros@academico.ufs.br

³ Docente do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe, e-mail: etnografia.politica@gmail.com



Mulheres em Sergipe. O estudo aprofundado da Rede possibilitou a identificação de alguns problemas na sua estrutura e funcionamento, principalmente, na articulação entre os principais órgãos estatais e na forma de atuação dos profissionais vinculados a essa política.

O trabalho de campo para fins desse trabalho foi realizado entre os anos 2018 e 2019 e durante esse período foram feitas visitas a instituições que compõem a Rede na capital do estado, Aracaju e em algumas cidades do interior que compõem a Grande Aracaju⁴ e o Alto Sertão⁵ sergipano. Durante as visitas foram realizadas entrevistas com profissionais que atuam diretamente com os casos de violência doméstica e consultas a documentos e registros relacionados com a política de enfrentamento da violência doméstica. Acompanhamos um grupo de trabalho, predominantemente formado por mulheres, sendo estas mulheres profissionais que atuam na Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em Sergipe⁶. O objetivo dessas reuniões era a elaboração de um protocolo de atendimento e funcionamento da Rede que servisse de modelo de atuação para cada instituição. Esse protocolo consiste em uma tentativa de resolução dos problemas de operacionalização e prestação dos serviços oferecidos pela Rede.

A iniciativa foi motivada pelos múltiplos entraves à execução da política pública e ao bom funcionamento dos serviços. Como forma de resolver esse déficit, muitas Redes estaduais e municipais buscam fortalecer a política pública por meio do bom funcionamento das suas instituições. Dessa forma, destacamos que as lideranças que atuam no enfrentamento da violência doméstica buscam enfrentar o problema investindo, principalmente, no funcionamento dos serviços e dando pouca atenção às questões sociais e culturais que contribuem para prevalência da violência doméstica.

A violência doméstica foi considerada por muito tempo uma questão emocional e afetiva, de foro íntimo e de âmbito privado. Mediante um processo de

⁴ O Território da Grande Aracaju foi criado através do Decreto Estadual nº. 24.338, de 20 de abril de 2007, contempla os seguintes municípios: Aracaju, Barra dos Coqueiros, São Cristóvão, Laranjeiras, Nossa Senhora do Socorro, Itaporanga d' Ajuda, Maruim, Santo amaro das Brotas, Riachuelo, Prirambu, Genral Maynard.

⁵ O Alto Sertão englobe os seguintes municípios: Nossa Senhora da Glória, Monte Alegre de Sergipe, Poço Redondo, Canindé do São Francisco, Porto da Folha, Gararu e Nossa Senhora de Lourdes.

⁶ A Rede é uma diretriz da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, criada pela SPM da Presidência da República e a Rede consiste no aparato estatal e na forma de funcionamento do aparelho estatal disponível para o atendimento de mulheres vítimas de violência de gênero e da relação dessa estrutura estatal com a sociedade civil, então essa rede é formada por diversos serviços públicos, como de saúde, de segurança, de assistência social, jurídica, ou seja, formada por instituições do estado, mas também agrega outras organizações da sociedade.



construção da violência contra as mulheres como uma causa pública é que os atos violentos contra as mulheres por questões de gênero, entre estes, a violência doméstica, passam a serem vistos como uma questão social. Nesse sentido, é importante reconhecer todo um trabalho político de publicização desta causa que a tornou um problema da sociedade e, portanto, objeto da ação do Estado. A resposta governamental brasileira a esse problema foi a criação de uma estrutura pública que abriga serviços de justiça, de assistência social, de saúde e de educação.

Com o objetivo de ampliar as interpretações sobre a violência doméstica como causa pública e as respostas governamentais e sociais ao problema examinamos a estrutura e o funcionamento da rede de atendimento disponível para o enfrentamento da violência doméstica em Sergipe, as dinâmicas de articulação entre os principais órgãos estatais que fazem parte dela e as formas de atuação dos profissionais a ela vinculados, em suas relações com o processo de construção social, política e cultural da violência doméstica como uma causa pública.

A análise aqui desenvolvida segue a tendência de outras pesquisas que consideram a relação entre dinâmicas de construção de causas e processos de implementação de políticas públicas. Desse modo, a discussão sobre as dinâmicas de formulação e operacionalização de políticas de combate à violência doméstica pretende dar conta das relações entre o campo da política e do Estado, uma vez que a existência e o funcionamento das instituições administrativas e burocráticas de formulação e implementação de políticas públicas estão profundamente imbricados com clivagens políticas, ideológicas e partidárias.

Com base nessa perspectiva de análise buscamos responder algumas indagações que são centrais para compreender as condições sociais, políticas culturais de formulação e implementação de políticas públicas de combate à violência doméstica contra mulheres. Essa compreensão perpassa pelos mecanismos estruturais e institucionais que fundamentam a formulação e operacionalização de tais políticas, pelos atores envolvidos, pelas trajetórias e recursos sociais e políticos mobilizados por esses atores. A análise dessas dimensões contribui para a reconstrução dos processos históricos de configuração do campo da política e do Estado e de suas relações com outras esferas sociais.

As investigações sobre as ações estatais ainda tem sido predominantemente abordadas com base numa perspectiva normativa e em análises formalistas e estatísticas (CARADE, 2009; SOUZA LIMA; CASTRO, 2015). Essas



análises deixam uma série de elementos descobertos e prejudicam a compreensão mais ampla da relação sociedade-Estado. A adoção de perspectivas “reflexivas” em relação ao próprio conceito de Estado e uma maior atenção às categorias e práticas nativas dos operadores do Estado e das populações envolvidas, constitui ainda um desafio para este tipo de pesquisa (CARADE, 2009; SOUZA LIMA, 2012).

A imersão etnográfica na política governamental de enfrentamento à violência doméstica, teve como enfoque os operadores da ação estatal em seus *locus* de atuação, a partir das categorias e práticas que definem essa atuação e os conflitos entre diferentes instituições. (OLIVEIRA, 2015; OLIVEIRA e PETRARCA, 2017). A investigação de uma realidade específica associada à soicogênese da violência doméstica como um problema público, a investigação das dinâmicas e rotinas de funcionamento das instituições existentes e a análise das principais lideranças e profissionais da rede de atendimento (PETRARCA, 2016) se apresentam como possibilidades para pensar questões específicas e locais para compreender o problema da violência doméstica em uma escala maior, ou seja, em nível nacional ou mundial.

Com base nisso, tal estudo pretende contribuir para a identificação das principais dificuldades envolvidas no funcionamento da rede de atendimento à violência doméstica contra as mulheres em Sergipe com vistas à elaboração de alternativas para o enfrentamento desse problema no estado.

Neste sentido, a análise do processo de construção social da violência doméstica como uma causa pública tem como meta fornecer elementos aos formuladores de tal política pública para uma melhor avaliação do modo de constituição e da operacionalização do aparato legal, das instituições e das políticas de garantia dos direitos das mulheres e, principalmente, das principais mudanças ocorridas em termos dos tipos organizações, instituições, espaços e setores públicos envolvidos na constituição de tal causa como pública.

Por fim, temos como meta ainda fornecer um conhecimento aprofundado do modo de estruturação e de funcionamento cotidiano da rede de atendimento à violência doméstica contra mulheres existente no estado. Isso é muito importante para que os formuladores de políticas de combate à violência doméstica contra mulheres possam conhecer os principais problemas decorrentes de conflitos vinculados aos diferentes setores e espaços atuantes, assim como da diversidade de referenciais ideológicos, atores, instituições, procedimentos e setores colocados



em prática nas discussões e medidas adotadas na política de "enfrentamento da violência contra a mulher".

Dessa forma, essa investigação pode contribuir para a análise e exame da situação da Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em Sergipe e em outros estados e cidades do Brasil a respeito da sua eficiência. As questões aqui levantadas podem evidenciar alguns dos pontos principais que devem ser levados em conta para formulação de um plano de combate à violência doméstica contra mulheres, com base no conhecimento de como a questão se tornou um problema público e das dinâmicas concretas de estruturação e funcionamento da rede.

Literatura Sobre o Tema

Com base na investigação das condições e dinâmicas sociais, políticas e culturais de formulação e operacionalização de políticas públicas, o principal problema que será abordado por essa pesquisa diz respeito às relações entre as condições de emergência e as modalidades de construção da violência doméstica como uma causa pública e os referenciais ideológicos, mecanismos político-institucionais e estruturas das redes de atendimento disponíveis para o enfrentamento de tal violência no estado de Sergipe. Tal formulação do problema de pesquisa remete a certas discussões teóricas e conceituais a propósito das relações entre “mecanismos institucionais”, “competências técnicas” e “redes sociais” nas dinâmicas de formulação e operacionalização de políticas públicas de combate à violência doméstica contra mulheres.

Em relação a isso, cabe lembrar que um dos principais avanços propostos pelo chamado “neo-institucionalismo” tem sido chamar a atenção para as lógicas próprias que respaldam o funcionamento das instituições e da burocracia estatal, ao invés de deduzi-las dos comportamentos e das estratégias individuais. Com perspectivas teóricas e metodologias de análise diferenciadas, a maioria dos trabalhos pressupõe que as disputas relativas aos referenciais ideológicos, aos procedimentos e aos critérios que fundamentam a execução das políticas públicas são fortemente influenciadas pelas dinâmicas próprias de funcionamento das instituições político-administrativas e pelos interesses específicos dos atores estatais (ARRETCHE, 2006). Tal pressuposto está presente tanto nas abordagens focadas mais diretamente nos tipos e nas estruturas das redes sociais que constituem a “comunidade” de políticas públicas (MARQUES, 2003), quanto naquelas que



ênfaticamente o papel dos referenciais ideológicos na conformação do sistema de atores e na constituição dos mediadores” que desempenham as funções normativas e de liderança na condução da ação pública em determinado “setor” (MULLER, 1995, MULLER; SUREL, 2002). Para isso, a utilização de recursos técnicos e científicos adquiridos com base na atuação profissional e administrativa no interior do próprio setor, constitui o ingrediente chave na compreensão do impacto dos mecanismos institucionais sobre a produção das políticas públicas. Em consonância com isso, a literatura pertinente tem salientado que, atualmente, as competências técnicas e científicas constituem um dos ingredientes principais na estruturação e na dinâmica de funcionamento do aparato governamental.

Segundo essas abordagens tais atributos passaram a ter um impacto considerável sobre os processos de configuração das instituições administrativas, na medida em que influencia fortemente o recrutamento, a seleção e a hierarquização das elites administrativas. No âmbito das políticas públicas, mesmo os trabalhos que recusam a ideia de “políticas setoriais autônomas”, a ênfase também recai sobre o peso dos recursos técnicos na formulação e operacionalização de tais políticas. Tal aspecto já tem sido amplamente destacado pela literatura nacional e internacional ao se referirem ao papel preponderante da formação técnica e científica e à utilização de competências de expertise, adquiridas através da formação universitária, nas dinâmicas de formulação e de implementação das políticas públicas as mais diversificadas. Segundo tais abordagens, os processos de formulação e operacionalização de políticas públicas evidenciam que cada vez mais são mecanismos, dispositivos e atores vinculados ao universo da técnica e da ciência os que assumem um papel destacado na construção e administração das reivindicações e dos problemas públicos (LASCOUMES, 1994; CEFAÏ, 1996).

Outro contingente enorme de trabalhos tem salientado que uma das consequências principais dessa imposição da expertise na formulação e implementação das políticas públicas é a institucionalização e a profissionalização do próprio ativismo, na medida em que a participação regular em instâncias formais (conselhos, fóruns, comitês, etc.) implicou o recrutamento de militantes e dirigentes dotados de elevada formação técnica e científica e a imposição de competências de expertise como um dos principais recursos militantes nas intervenções públicas (REGINATO, 2014). No caso brasileiro, esse tipo de interpretação se faz presente naqueles trabalhos que enfatizam a maior difusão e institucionalização das causas e



problemas públicos nas mais diferentes organizações e setores da sociedade e que, em consonância com isso, destacam a intensificação do processo de profissionalização das organizações em defesa das mulheres e contratação de técnicos como forma de legitimação de suas atividades e intervenções públicas (REGINATO, 2014).

Em contraponto a isso, outras abordagens têm salientado que essa questão remete à investigação dos diversos tipos de recursos acumulados pelos dirigentes da burocracia estatal, na medida em que têm como base vínculos por eles estabelecidos com esferas sociais diversificadas no decorrer de seus itinerários familiares, escolares, profissionais, políticos e militantes (BOURDIEU, 1984; SAWICKI; MATHIOT; 1999^a; 1999^b; CORADINI, 1994). Segundo essa perspectiva, trata-se de examinar os vínculos estabelecidos entre a formação técnica e profissional mobilizada no exercício de posições dirigentes na administração pública, com recursos e vínculos decorrentes da inserção em diversas esferas e redes sociais (MULLER; SUREL, 2002).

Tais aspectos são particularmente interessantes, uma vez que estudos sobre a situação brasileira têm destacado o quanto a inserção e respectivos vínculos com redes e esferas sociais distintas têm uma forte incidência para o acesso à posição dirigente na estrutura administrativa do Estado (PÉCAUT, 1992; LOVE; BARICKMAN, 2006; CONNIFF, 2006; DEZALAY; GARTH, 2002). Isso porque se trata de uma situação semelhante àquelas em que a constituição de organizações e agências governamentais voltadas para a defesa de causas públicas é fortemente dependente da esfera estatal e da dinâmica político-partidária em termos de suas formulações ideológicas e de seus recursos humanos, organizacionais e financeiros. Tais aspectos remetem à hipótese de que, na sociedade brasileira, o “plano político” tem uma importância destacada na constituição dos recursos que respaldam as dinâmicas de formação e de ação dos grupos sociais.

Colocando-se numa posição intermediária entre as abordagens que focalizam a importância dos mecanismos institucionais e as que destacam o peso dos fatores externos às instituições administrativas, essa pesquisa examina os impactos dos recursos escolares e da formação profissional sobre a ocupação de postos dirigentes na estrutura da rede de atendimento à violência doméstica contra mulheres, tomando como referência espacial o estado de Sergipe. O desafio colocado nessa investigação consiste em utilizar uma abordagem “processualista” e



“relacional” que dê conta dos processos diferenciados de configuração da administração pública em função dos vínculos e das influências recíprocas entre mecanismos político-institucionais e dinâmicas de inserção de seus quadros dirigentes em múltiplas redes e esferas sociais. Assim, trata-se de examinar as relações entre os diversificados recursos acumulados pelos atores interessados na elaboração e operacionalização de políticas de combate à violência doméstica contra mulheres e os respectivos vínculos estabelecidos com esferas sociais diversas no decorrer de seus itinerários familiares, escolares, profissionais, políticos e militantes. Trata-se de demonstrar que, nesse tipo de política, a inserção e os vínculos com redes e esferas sociais distintas têm tido uma forte incidência tanto para o acesso à posição dirigente na formulação e operacionalização de tais políticas quanto na conformação da base de recursos utilizados pelos seus principais mediadores.

Desse modo, a pesquisa se orienta, para a apreensão do modo de estruturação e funcionamento do Estado e respectivas instituições políticas e administrativas, a multiplicidade de atores e aliados e o grau de influência e de alinhamentos existentes entre eles, os conflitos e divisões entre as elites políticas e dirigentes (TARROW, 2009; ALONSO, 2009; McADAM, McCARTHY, ZALD, 1996). Como salienta Mathieu (2010), a análise das relações de interdependência entre movimentos sociais e campo político (outros movimentos e organizações sociais, dinâmicas partidárias, eleitorais e administrativas, dispositivos jurídicos, etc.), constitui uma ferramenta fecunda para dar conta tanto dos embates e relações que os separam e distanciam quanto da diversidade de vínculos que os unem e os aproximam. Tais aspectos devem ser considerados em sua dimensão diacrônica, uma vez que requer examinar a evolução das organizações e mobilizações em suas relações com as mudanças favoráveis ou desfavoráveis nas estruturas e práticas políticas.

Procedimentos Metodológicos

A operacionalização desta pesquisa desenvolveu-se mediante o levantamento de materiais, fontes de informação e procedimentos de investigação bastante diversificados: artigos de jornais, registros, análise de documentos, questionários, observação direta e entrevistas com os principais responsáveis das instituições pertencentes à Rede de Atendimento nos 6 municípios selecionados.



Assim, analisamos a implementação das ações, a atuação das lideranças nas organizações e as formas de operacionalização das políticas públicas para a desnaturalização do ciclo de violência em cada localidade.

Em primeiro lugar, procedemos ao levantamento e análise material secundário, de informações, registros e dados existentes sobre as condições de emergência e as transformações da violência doméstica como uma causa pública: campanhas, eventos, mobilizações, medidas e programas. Com base nisso, foi possível fazer uma sociogênese das dinâmicas de emergência e das formas de construção e transformação da violência contra a mulher como uma causa pública em Sergipe, a partir do trabalho de levantamento, coleta e análise das informações existentes sobre os principais eventos, programas e medidas vinculados à emergência e consolidação da campanha pelo fim da violência contra a mulher em Sergipe. Elaboramos, com isso, uma espécie de "mapa" detalhado da multiplicidade de atores (organizações e lideranças), quadros de interpretação e repertórios organizacionais vinculados à construção de tal campanha e suas vinculações com as mobilizações em curso na esfera nacional. Desse modo, essa primeira etapa possibilitou o levantamento de informações complementares com o intuito de comparar a emergência e a consolidação de um conjunto de organizações, lideranças e causas públicas com transformações significativas no âmbito das estruturas sociais e políticas do estado e suas relações com dinâmicas mais gerais em curso na sociedade brasileira.

Num segundo momento, procedemos à coleta de informações sobre as instituições, de dados biográficos e a realização de entrevistas com as principais lideranças e profissionais da rede de atendimento. Para isso, iniciamos pela catalogação de informações no site da Coordenadoria da Mulher. Na plataforma digital encontramos dados sobre os equipamentos que compõem a Rede, os tipos de violência doméstica, os relatórios de gestão lançados a cada dois anos e os programas da Coordenadoria que visam quebrar o ciclo da violência, por exemplo, o "Programa Interior em Rede" e o "Programa Acolher para Empoderar". Através do *site* foram catalogados os órgãos de atendimento e as respectivas funções. Fizemos uma sistematização desses órgãos com base no mapa geográfico de Sergipe que resultou na confecção de um mapa-referência da Rede. Tais informações foram complementadas com o levantamento de dados biográficos dos principais profissionais e lideranças que atuam na rede e com entrevistas com algumas destas



lideranças. Tais entrevistas foram orientadas para a coleta de informações sobre as origens sociais, as trajetórias escolares e profissionais e o ingresso e atuação em organizações e instâncias de operacionalização da política de combate à violência doméstica.

Com base neste conjunto de dados, passamos à observação direta de secretarias, CREAS e órgãos responsáveis pela política no âmbito municipal. Foram priorizados os municípios de Itaporanga, Laranjeiras, Nossa Senhora do Socorro, Nossa Senhora da Glória, Poço Redondo e Monte Alegre. Para cada um destes municípios foi feito um levantamento preliminar de informações das principais campanhas e programas implementados, a data de criação e as mudanças ocorridas nos principais órgãos, os secretários e dirigentes institucionais de tais instituições e respectivos vínculos partidários e as principais formas de articulação entre tais instituições. Com a posse destas informações fizemos sucessivas visitas aos referidos órgãos para observar as dinâmicas de funcionamento interno e coletar outras informações referentes aos critérios de seleção e treinamento de profissionais e os procedimentos de troca de informações entre tais órgãos.

Resultados da pesquisa e contribuição para políticas públicas

Um dos primeiros aspectos que se destaca na sociogênese da violência doméstica como uma causa pública é sua dinâmica de configuração como uma causa pública internacional: ou seja, sua conversão e publicização como problema público esteve primeiramente articulada a redes e arenas internacionais, passando-se depois para institucionalização e realização de políticas governamentais nacionais.

Nesse sentido, como bem demonstrou Keck e Skkink (1998) a violência contra as mulheres, constitui uma causa que chegou meio tarde no movimento feminista, mas rapidamente se tornou o principal tema do movimento feminista internacional. Foi somente a partir da conferência de Nairobi em 1981 que se começou a dar substancial atenção ao tema da "violência contra a mulher". No entanto, não se pode atribuir às conferências internacionais a responsabilidade pela criação dessa mudança, ainda que se reconheça que elas tiveram um papel legitimador importante. Isso resultou de uma profunda convergência entre as redes internacionais em torno dos direitos humanos e dos direitos das mulheres. As fundações internacionais europeias e norte-americanas em torno da questão dos



direitos humanos tiveram um papel facilitador para o crescimento de tais redes (1989-1993).

A Conferência dos Direitos Humanos de Vienna em 1993, exemplifica a habilidade e o trabalho de articulação da rede internacional de direitos das mulheres para chamar a atenção, definir uma agenda e influenciar a tomada de posições de estados e organizações internacionais para o tema dos direitos das mulheres. O tribunal pelo Direito das Mulheres é um resultado disso (KECK, SKKINK, 1998). Importantes mudanças discursivas ocorreram tanto no nível internacional quanto nacional que resultaram na condenação da violência contra a mulher por diferentes governantes na conferência da ONU em Nairobi. Isso foi acompanhado de mudanças também no nível nacional: posições discursivas, procedimentos inovadores e políticas (KECK, SKKINK, 2009). É justamente neste contexto que a causa da violência doméstica emerge como um programa de governo no Brasil.

Do ponto de vista da sociogênese da causa, cabe primeiramente, observar que este percurso como uma causa pública constitui algo que pode gerar uma série de conflitos em termos de formulação e operacionalização de políticas públicas, uma vez que o forte reconhecimento e a legitimação da questão no âmbito internacional não é acompanhada por semelhantes condições e lógicas de sua operacionalização como política pública. Como já tem sido salientado a respeito de outras políticas, isso manifesta em uma série de defasagens institucionais e administrativas (tanto materiais quando cognitivas) no âmbito nacional e local para sua operacionalização.

Outro aspecto diretamente vinculado a essa forma de publicização da causa é que seu enquadramento no internacional âmbito dos direitos humanos conduziu ao privilégio de instituições e atores do mundo jurídico (instituições policiais, advogados, especialistas do direito, etc.) na prevenção e tratamento das práticas de violência. Isso pode ser visto na transformação ocorrida nas Delegacias das Mulheres que emergiram como instâncias mediadoras dos conflitos privados para a Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher que funciona como uma instância de apuração de crimes e delitos (NOBRE, 2008). Nesse sentido, a experiência brasileira no enfrentamento da violência doméstica sofreu uma clara mudança a partir da Lei Maria da Penha em 2006: o tratamento jurídico e policial tornou-se a prática dominante, configurando-se mais precisamente como uma política executada pela polícia. Tal enquadramento retirou entre outras a sua



definição como “problema de saúde” e os respectivos profissionais do aparato institucional de tratamento deste tipo de violência.

Quando passamos das dinâmicas de configuração da violência doméstica como uma causa pública para sua análise enquanto ação estatal, observa-se que há uma série de conflitos e defasagens entre as instituições e órgãos públicos envolvidos, como também no tocante às dimensões federal, estadual e municipal da ação estatal.

Um primeiro aspecto que confirma a relação entre o enquadramento da causa e as dinâmicas de formulação e operacionalização das políticas públicas, pode ser visto pela análise dos profissionais que atuam na política de combate à violência doméstica. Nesse sentido, observa-se uma clara predominância dos profissionais com formação em Direito que representa 43,6%, seguido do Serviço Social com 26,9% e da área da Saúde com 11,5%. Essa predominância da área do direito está associada também a um claro predomínio de mulheres na atuação profissional nas políticas de combate à violência doméstica. Neste sentido observamos que 93,2% dos que atuam na área são mulheres e somente 6,8% são homens. Isso é particularmente interessante porque nos indica que esse grande predomínio da área jurídica não é acompanhado de uma significativa distribuição entre homens e mulheres no próprio espaço do direito. Pelo contrário, faz sentido afirmar que o envolvimento com a referida causa ainda parece ser concebido como um problema que concerne mais às mulheres, ao invés de um problema da sociedade como um todo, de modo que homens e mulheres deveriam estar igualmente engajados em tal tipo de política.

Quando passamos da análise dos tipos de profissionais que atuam nessa política, para uma análise das próprias instituições e órgãos de enfrentamento da violência doméstica, um aspecto que chama a atenção é o ano de criação das principais instituições. Quando se considera isso, o que se destaca é uma grande disparidade e falta de continuidade institucional. Tomando como base o ano de 1986 que constitui um marco do aparecimento das primeiras instituições, observa-se que é justamente no ano de 2004 e 2006 e de 2011 e de 2012 que foram criadas as principais instituições no estado de Sergipe. No tocante aos tipos de instituições 35,8% diz respeito à Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, 18,2% à Secretaria Especial de Políticas Para Mulheres, 17% aos Organismo de Políticas para Mulheres e 13,9% ao Conselho Estadual dos Direitos da Mulher.



Além da distribuição dos profissionais e dos órgãos como um aspecto que marca a política de enfrentamento da violência doméstica em Sergipe, a distribuição geográfica das instituições no Estado sinaliza para uma clara concentração na capital do estado. Assim, Aracaju aparece com 10,3%, depois estão cidades como Itabaiana, Estância, Lagarto, Nossa Senhora da Glória com 3,0%. Um outro grupo é formado por Barra dos Coqueiros, Boquim, Carmópolis, Cristinápolis, Japaratuba, Laranjeiras, Nossa Senhora Aparecida, Nossa Senhora do Socorro, Poço Redondo, Poço Verde, Riachão do Dantas, Ribeirópolis, Rosário do Catete, estão como 2,4%.

Quando o enfoque da pesquisa é voltado para o nível municipal e local os principais problemas na operacionalização da política de combate à violência doméstica se tornam mais claros. Isso porque eles revelam uma grande disparidade em termos de recursos humanos e institucionais para colocar em prática tal política. Quando analisamos os órgãos ao nível federal, observa-se uma maior continuidade em termos profissionais e institucionais. Nesse sentido, pode-se falar até na existência de um corpo de profissionais com grande experiência na questão e qualificação no tratamento deste tipo de causa. Algo semelhante ocorre no nível estadual, embora ainda estejam mais sujeitos às mudanças e descontinuidades da política partidária. Mesmo assim, ainda se pode observar nesse nível uma certa continuidade em termos dos investimentos profissionais e das estruturas organizacionais para tratamento desse tipo de violência. Já no caso dos municípios, há uma descontinuidade recorrente tanto em termos dos profissionais quanto dos recursos institucionais utilizados.

Isso se mostra através de uma grande variabilidade em termos dos recursos humanos e institucionais disponíveis nos municípios. A observação direta dos municípios do Alto Sertão sergipano, Nossa Senhora da Glória, Poço Redondo e Monte Alegre de Sergipe e, posteriormente, as localizadas na Grande Aracaju, Itaporanga D'Ajuda, Laranjeiras e Nossa Senhora do Socorro.

Os municípios do Alto Sertão Sergipano, comparativamente aos localizadas na Grande Aracaju, foram os que apresentaram maior variabilidade e descontinuidade em termos pessoais e institucionais. Nesse sentido, são neles que se observou a existência de instituições com um grande período de inatividade, criadas há alguns anos e somente entrando em funcionamento quatro, cinco, seis anos depois. Do mesmo modo algumas foram recentemente desativadas, “deixando a cidade com um sentimento de derrota”, uma vez que, todos os esforços das



equipes profissionais e da população foram perdidos. Acrescente-se a isso que foram nestes municípios que observamos um número reduzido das equipes profissionais, ausência de local próprio para funcionar, sendo em muitos casos localizado em uma sala dentro da Secretaria de Assistência Social, o que dificulta as atividades da coordenadoria. Em alguns desse casos a mudança na política partidária municipal ocasiona uma série de mudanças em termos do pessoal e da estrutura institucional vinculada à política. Um bom exemplo disso, é a grande variação das instituições que compõem a rede em cada uma destas localidades: um exemplo é o caso em que a rede é formada pelo CRAS, CREAS, CREAM, CAPS, Coordenadoria Municipal de Políticas para as Mulheres, Ministério Público, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Saúde, Secretaria da Educação, tendo ainda a colaboração do Movimento Sem Terra e do Sindicato de Servidores Municipais; em outros casos conta apenas com um CRAS, um CREAS, um CREAM, uma Coordenadoria Municipal de Políticas para as Mulheres e um Ministério Público. É importante salientar essa variação, pois isso demonstra a dependência das ações da política pública com os arranjos políticos locais e dos laços que muitas vezes as lideranças estabelecem com outras esferas e que possibilitam uma maior articulação institucional. Todavia, isso não se institucionaliza ficando muito a mercê das boas relações estabelecidas pelas lideranças e de certa “boa vontade” de outras entidades de participar.

Um pouco diferente destas situações, são aquelas dos municípios da Grande Aracaju, portanto, mais próximos à capital do estado, nas quais não há um desnivelamento institucional entre o âmbito estadual e municipal, com a existência de órgão como o CREAS que é um exemplo de órgão da rede que recebe financiamento federal. Nestes casos, é interessante salientar que em quase todos os casos, participam da rede as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e hospitais. Como exemplo disso, a rede de Nossa Senhora do Socorro é composta por: DEAM, CAPS, CRAS, CREAM, Coordenadoria Municipal de Políticas para as Mulheres, o Ministério Público, Núcleo de Segurança do paciente (NUSEP), Secretaria de Educação, Secretaria do Trabalho, através do Núcleo de Apoio ao Trabalho (NAT), as Unidades básicas de Saúde (UBS) e os hospitais.

É interessante observar que as maiores dificuldades em matéria de operacionalização destas políticas dizem respeito justamente à capacidade do Estado de chegar nas regiões mais distantes, nos municípios rurais onde os índices



de violência são maiores. Ao contrário disso, a expansão parece seguir justamente aquela tendência que inicialmente observamos sobre a concentração institucional na capital do estado, enquanto que, quanto mais nos dirigimos para longe da capital mais observamos um aumento da precariedade dos serviços. Essa forte tendência relembra aqueles diagnósticos sobre as dificuldades de o Estado brasileiro chegar nas regiões mais distantes dos centros urbanos. Ao mesmo tempo, exemplifica a grande disparidade entre os níveis municipal, estadual e federal nos processos de formulação e implementação de políticas públicas (ARRETCHE, 2006; OLIVEIRA, 2014).

Conclusões

A acentuada fragmentação e desarticulação institucional constitui um dos traços principais da dinâmica de configuração da política de enfrentamento da violência doméstica em Sergipe, apresentando-se como aspectos importantes para a compreensão dos principais problemas e dos desafios que deverão ser enfrentados para uma melhor eficiência neste tipo de política.

No tocante à forte predominância da abordagem criminal e dos profissionais do direito, um dos desafios principais consiste na necessidade de “reenquadramento da causa”, dando maior espaço para as abordagens vinculadas à questão da “saúde”, da “assistência às vítimas”, ao acompanhamento “psico-afetivo”, etc. Em certa medida, a abordagem legal e do direito tem sido contestada no âmbito internacional, chamando-se a atenção justamente para a necessidade de uma abordagem mais complexa do problema que dê conta das diferentes dimensões envolvidas. Isso deve estar associado, em certa medida, a um maior investimento na difusão do envolvimento com a causa para o público masculino, evitando que ela seja reduzida a uma espécie de “problema de mulheres”. Sem dúvida, isso faz parte de uma compreensão mais complexa do problema.

Em segundo lugar, cabe salientar a grande disparidade entre os níveis municipal, estadual e federal. Considerando que o nível municipal constitui uma das principais dimensões na operacionalização da política, ela é justamente a que apresenta maiores instabilidades institucionais, variabilidade nas estruturas organizativas vinculadas à política e falta de continuidade em termos de recrutamento e formação das equipes técnicas para atuar na rede. Talvez, uma das formas de conseguir maior efetividade neste nível de operação da política, seria um



maior investimento na criação de estruturas intermediárias que possibilite uma melhor articulação com o nível federal e estadual e continuidade em termos de política de recrutamento e formação das equipes técnicas.

De certa forma, são nos municípios onde a articulação é um pouco maior (os da Grande Aracaju) que a continuidade da política se faz mais clara. Nos demais, as formas de articulação entre diferentes instituições são muito contextuais e dependentes muitas vezes das “boas relações” que as lideranças das instituições têm com outras esferas e organizações, como também da “boa vontade” política dos que assumem as prefeituras, etc. No que pese a relevância e importância disso, elas não são suficientes para manutenção e continuidade da política. Pelo contrário, nestas situações elas acabam fortemente influenciadas pelas mudanças no âmbito da política partidária e eleitoral.

Sem dúvida, a análise da dinâmica de construção social da violência doméstica como uma causa pública oferece aos formuladores de políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres alguns elementos para uma melhor avaliação do modo de constituição e da operacionalização do aparato legal, das instituições e das políticas de garantia dos direitos das mulheres e, principalmente, das principais mudanças ocorridas em termos dos tipos organizações, instituições, espaços e setores públicos envolvidos na constituição de tal causa como pública.

Por outro lado, a análise dos processos de transformação da causa em ação estatal oferece alguns conhecimentos aprofundados sobre o modo de estruturação e de funcionamento cotidiano da rede de atendimento à violência doméstica contra mulheres existente no estado. Isso é muito importante para que os formuladores de políticas de combate à violência doméstica contra mulheres possam conhecer os principais problemas decorrentes de conflitos vinculados aos diferentes setores e espaços atuantes, assim como da diversidade de referenciais ideológicos, atores, instituições, procedimentos e setores colocados em prática nas discussões e medidas adotadas na política de “enfrentamento da violência contra a mulher”.

Acreditamos que a abordagem da violência doméstica feita nesse estudo permitem uma apreensão diferenciada da política de enfrentamento, posto que geralmente as pesquisas sobre a violência doméstica voltam-se mais para a análise dos índices e registros de violência, do que para o exame aprofundado da forma como a política pública está estruturada e funcionando no seu cotidiano.



O esforço em resolver o problema via estado empregado pelas lideranças da política pública investe de forma quase exclusiva no aprimoramento institucional buscando melhorar os serviços prestados. Dessa forma, pouca atenção é dada aos problemas práticos do dia a dia, como os que nos deparamos durante essa pesquisa, por exemplo, o desequilíbrio regional na distribuição dos aparatos da política pública no estado.

A pesquisa mostrou que há um esvaziamento na política decorrente da desestruturação progressiva dos serviços no interior do estado, pois nos deparamos com fechamento de instituições, com abandono de projetos, com a falta de orçamento e com o deslocamento dos casos de violência doméstica para instituições que tratam de uma diversidade de assuntos e que não são especializadas em violência doméstica. Essa pode ser uma das razões para que a atenção ao problema da violência doméstica esteja mais voltada para os atendimentos institucionais e menos para os processos sociais e culturais que produzem esse problema.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, Ângela. As Teorias dos Movimentos Sociais - um balanço do debate. São Paulo, Lua Nova, v. 76, 2009, p. 49-86.
- ARRETCHE, M. Capital Social, Política Partidária e Racionalidade dos Atores. ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, V, 2006, Belo Horizonte. Belo Horizonte, Anais da ABCP, 2006.
- BOURDIEU, P. La Noblesse d'État. Grandes Écoles et Éspirit de Corps. Paris, Minuit, 1989.
- CARADE, H. O. S. Políticas Públicas: uma abordagem teórico-metodológica nos campos da ciência política e da antropologia. CSOnline - Revista Eletrônica de Ciências Sociais, 3. n. 8, p. 150–172, dez. 2009.
- CEFAÏ, Daniel. La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. In: Réseaux, 1996, volume 14 n°75. pp. 43-66.
- CONNIFF, M. L. "A Elite Nacional". In: HEINZ, F. M. Por Outra História das Elites. São Paulo, FGV, 2006, p. 99-121.
- CORADINI, O. L. "Crise" Conjuntural das Políticas "Sociais" ou de Referenciais. Ensaios FEE, Porto Alegre, (15) 2, p. 489-510, 1994.



- DEZALAY, Y. & GARTH, B. La Mondialisation des Guerres de Palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique Latine, entre notables du droit et "Chicago Boys". Paris, Seuil, 2002.
- KECK, Margaret E., SIKKINK, Kathryn. Activists beyond borders: advocacy networks in international politics. Ithaca, N.Y: Cornell University Press, 1998.
- LASCOUMES, P. L'Éco-Pouvoir: Environnements et politiques. Paris, La Découverte, 1994.
- LOVE, J. L. & BARICKMAN, B. J. "Elites Regionais". In: HEINZ, F. M. Por Outra História das Elites. São Paulo, FGV, 2006, p. 77-97.
- MATHIEU, Lilian. Contexte Politique et Opportunités. In: FILLIEULE, Olivier; AGRİKOLIANSKY, Eric; SOMMIER, Isabelle. Penser les Mouvements Sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines. Paris, La Découverte, 2010, p. 39-54.
- McADAM, Doug, McCARTHY, John D., ZALD, Mayer N. (eds.) Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, mobilizing structures and cultural framings. Cambridge/New York, Cambridge University Press, 1996.
- MULLER, P. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au Monde. In A. FAURE; G. POLLET & P. WARIN (dirs.), La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995, p. 153-177.
- MULLER, P., SUREL, I. Análise das políticas públicas. Pelotas, EDUCAT, 2002.
- OLIVEIRA, W. J. F. Antropologia, Política e Etnografia: fronteiras disciplinares e trabalho de campo. In: PERISSINOTTO, R. M.; CODATO, A. N. (Eds.). Como estudar elites. Série Pesquisa. Curitiba, Paraná, Brasil: Editora UFPR, 2015.
- OLIVEIRA, Wilson José F. de. Dinâmicas Institucionais e Competência Técnica no Zoneamento Ambiental da Silvicultura no Rio Grande do Sul. Análise Social, v. 211, p. 382-407, 2014.
- OLIVEIRA, Wilson José F. de; PETRARCA, F. R. . Parentelas, grupos dirigentes e alianças políticas. Revista Política e Sociedade, v. 16, p. 191-224, 2017.
- PÉCAUT, D. Os Intelectuais e a Política no Brasil: Entre o povo e a nação. São Paulo, Ática, 1990.
- PETRARCA, Fernanda Rios. Carreira Profissional e Ativismo Social: as lógicas de engajamento na defesa de causas. Estudos de Sociologia, v. 21, p. 99-116, 2016.



REGINATO, Andréa Depieri de A. “Obrigação de punir: racionalidade penal moderna e as estratégias de controle da violência doméstica contra a mulher”. Tese, Universidade Federal de Sergipe, 2014.

SAWICKI, F., MATHIOT, P. Les membres des cabinets ministériels socialistes en France: recrutement et reconversion. 2) Passage en cabinet et trajectoires professionnelles. In: Revue française de science politique, 49e année, n°2, 1999a. p. 231-264.

SAWICKI, F., MATHIOT, P. Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1981-1993): recrutement et reconversion. 1) Caractéristiques sociales et filières de recrutement. In: Revue française de science politique, 49e année, n°1, 1999b. p. 3-30.

SOUZA LIMA, A. C. DE. Dossiê Fazendo o Estado: O estudo antropológico das ações governamentais como parte dos processos de formação estatal. REVISTA DE ANTROPOLOGIA, v. 55, p. 559–564, 2012.

SOUZA LIMA, A. C. DE; CASTRO, J. P. M. Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s). Revista Antropológicas, 2. v. 26, p. 17–54, 2015.

TARROW, Sidney. O Poder em Movimento: Movimentos sociais e confronto político. Petrópolis, Vozes, 2009.